

Antonio Schizzerotto e Ugo Trivellato

Reddito minimo, le condizioni per farlo

<http://www.lavoce.info/reddito-minimo-le-condizioni-per-farlo/>

April 30, 2013

L'esperienza del reddito di garanzia nella provincia di Trento dimostra che anche nel nostro paese si possono avviare serie misure contro la povertà, basate sul criterio dell'universalismo selettivo, senza far saltare i bilanci pubblici. A patto però di rispettare alcune condizioni.

LE MOLTE OMBRE DELLE ESPERIENZE ITALIANE

Nel dibattito politico si riaffaccia [il tema del reddito minimo](#) (garantito, di inserimento, di solidarietà attiva, di inclusione, o come lo si voglia chiamare). Di recente [Tito Boeri e Roberto Perotti](#) (LINK) hanno riaperto con lucidità la discussione.

L'**arretratezza** della situazione italiana risalta vistosamente dal confronto con i paesi dell'Unione Europea. (1) Ma emerge altrettanto crudamente se si guarda a gran parte delle esperienze italiane di contrasto della povertà che si sono succedute negli ultimi quindici anni, a partire dal reddito minimo di inserimento (Rmi), e dallo stesso modo confuso con cui l'argomento è affrontato nel discorso pubblico.

Nel **1998** il Rmi era decollato in maniera promettente, come **sperimentazione** su piccola scala – in una quarantina di comuni – orientata ad “apprendere dall'esperienza” in vista di una auspicabile generalizzazione del programma alla scala nazionale.

Ma le cose sono procedute in maniera contraddittoria e confusa, a causa di due cesure, dovute rispettivamente al ciclo politico e al riassetto in chiave “federalista” introdotto dalla riforma costituzionale del 2001.

Al ciclo politico si devono la chiusura dell'esperienza del Rmi, sostituito con la **Legge finanziaria** per il 2004 da un fantomatico “reddito di ultima istanza”, mai attuato. Ancora più solerte, poi, è l'abrogazione, dopo una manciata di mesi, nel maggio 2008, del reddito di base del **Friuli Venezia Giulia**, decollato nel settembre 2007. In entrambi i casi, ciò avviene col subentro di un'amministrazione di centrodestra a una di centrosinistra. E non si tratta soltanto di chiusure di specifiche esperienze, ma di cambiamenti di rotta, che accantonano la prospettiva stessa di un'organica politica di contrasto della povertà in favore di molteplici interventi che poggiano sul tradizionale impianto categoriale del *welfare* italiano, su maggiori margini di **discrezionalità**, su un sovraccarico di compiti affidati agli enti locali, per di più accompagnato da trasferimenti di risorse magri quando non decurtati.

La riforma costituzionale del **2001** comporta l'ulteriore spostamento delle competenze in tema di assistenza sociale dallo Stato alle Regioni. Stimola sì l'iniziativa delle **Regioni**, ma è un'iniziativa tanto vivace quanto segnata da inadeguatezze. Esempolari, in proposito, sono le carenze, quando non le incongruenze, del reddito di cittadinanza (!) della **Campania** e del reddito minimo garantito del **Lazio**. Due le evidenze salienti, e preoccupanti.

La prima è che si parla di «sperimentazione», ma in sostanza si afferma che i programmi sono **provvisori**, di breve durata, segnati dalle ristrettezze del bilancio.

La seconda è che si imbecca l'illusoria strada dei pronunciamenti enfatici (il titolo della legge campana è rivelatore), affiancati da programmi che li contraddicono: nelle due Regioni l'intervento consiste, di fatto, nel solo **trasferimento monetario**, per di più in cifra fissa quindi neppure correlato ai fabbisogni delle famiglie povere (nel Lazio addirittura è su base categoriale e personale); vi è un forte razionamento, sicché la percentuale di beneficiari rispetto ai richiedenti ammissibili è decisamente bassa.

In sostanza, non si sono venuti consolidando strumenti in grado di dare attuazione a un coerente, progressivo impegno sul versante della lotta alla povertà. E c'è da interrogarsi se ci sia, nelle classi dirigenti, così come nell'opinione pubblica, adeguata consapevolezza dei termini del problema. Ne sono una spia la sciatta disinvoltura con cui in appelli pubblici si parla, vagamente, di “reddito di cittadinanza”; o *tout court* il fatto che lo si nomina **a sproposito**, quanto si avanza una proposta (dal Movimento 5 Stelle, se ben capiamo) che nulla c'entra: quella di un reddito minimo a termine, di tre anni, per i senza lavoro .

IL CASO DELLA PROVINCIA DI TRENTO

Ma un serio, sostenibile, reddito minimo si può cominciare a realizzare. A breve, Acli e Caritas lanceranno un “patto aperto contro la povertà”, che poggerà su una circostanziata proposta di introduzione progressiva del “reddito di inclusione sociale”. (2)

Inoltre, qualcuna delle esperienze in atto si iscrive fra le virtuose. Il caso più recente è quello del reddito di garanzia (Rg) della provincia autonoma di Trento: un trasferimento monetario che porta a **6.500 euro** annui il reddito disponibile equivalente (in base all’Icef, l’indicatore della situazione economica familiare trentino, una versione affinata dell’indicatore nazionale), accompagnato da azioni di **integrazione sociale** e di **attivazione al lavoro**.

I lineamenti amministrativi e finanziari del Rg sono stati recentemente illustrati [su questo sito da Gianfranco Cerea](#). Qui ci soffermiamo su analisi della sua equità ed efficacia, che l’Istituto per la ricerca valutativa sulle politiche pubbliche (Irvapp) ha iniziato a condurre dal momento in cui il programma è stata disegnato.

Un primo indicatore del grado di equità di una politica di sostegno al reddito (e l’unico che qui considereremo) è costituito dal fatto che sia molto alta la proporzione dei beneficiari che hanno davvero titolo per riceverla, che non ci siano cioè **“falsi positivi”**. Nel corso del primo anno di applicazione della misura (2010), gli uffici della provincia di Trento – attraverso accurati controlli – hanno accertato che circa il 7 per cento delle famiglie inizialmente ammesse alla misura non rispettavano le condizioni di ammissibilità. I controlli sono stati poi rafforzati affiancando all’Icef un “controllo dei consumi” e attraverso interventi della Guardia di finanza. La numerosità dei falsi positivi si è sensibilmente ridotta e si può ragionevolmente assumere che oggi la loro presenza sia pressoché nulla.

La questione più importante che pone un programma quale il Rg trentino riguarda, però, la sua capacità di migliorare le **condizioni di vita** delle famiglie beneficiarie. Su questo argomento, Irvapp ha svolto una rigorosa valutazione degli effetti secondo l’approccio controfattuale. Sono state condotte **due rilevazioni**, a distanza di due anni l’una dall’altra (2009 e 2011), su un campione di 600 famiglie che hanno avuto accesso al Rg e su un campione di oltre 900 famiglie con reddito disponibile equivalente superiore, ma non troppo, alla soglia dei 6.500 euro annui e si sono misurate le variazioni nelle condizioni di vita rispettivamente registrate dai due campioni, nel biennio. Si è quindi calcolata la differenza fra queste variazioni – la cosiddetta **differenza nelle differenze**: nella ragionevole ipotesi che in assenza del Rg sarebbero state le stesse nei due gruppi, questa differenza fornisce una credibile stima degli effetti del programma. I risultati principali sono riassunti nella tavola che segue. Essa riporta la media dei miglioramenti (o peggioramenti) in alcuni significativi ambiti delle condizioni di vita conosciuti dalle famiglie trattate e imputabili causalmente al Rg.

Tavola: Valutazione degli effetti del RG sui fenomeni di deprivazione materiale, sulla spesa per consumi e sulla partecipazione al mercato del lavoro nell’arco dei due anni seguenti all’ingresso nel programma, secondo la nazionalità del capo-famiglia. Valori medi.

<i>Condizioni di vita</i>	<i>Nazionalità del capo-famiglia</i>	
	Italiana	Straniera
Probabilità di vivere in condizioni di deprivazione	-0,04	-0,16**
Spesa mensile per consumi alimentari (in euro)	-7,12	+96,99*
Spesa mensile per beni durevoli (in euro)	+113,50*	+75,85*
Tasso percentuale di partecipazione alla forza lavoro	-4,86	+5,93*
Tasso percentuale di disoccupazione	- 6,05*	+4,02

* p<0,10; ** p<0,05Fonte: Irvapp, 2012, *Rapporto preliminare sugli impatti del reddito di garanzia nel periodo ottobre 2009-ottobre 2011, a cura di N. Zanini.*

Dai dati si possono trarre interessanti conclusioni sul Rg:

- ha effetti più marcati tra gli **immigrati** che tra i nativi, per la buona ragione che tra le famiglie che hanno accesso al Rg, le condizioni di vita dei primi sono mediamente peggiori;
- produce una riduzione dei rischi di trovarsi in condizioni di severa deprivazione materiale e lo fa in misura davvero incisiva nel caso delle famiglie immigrate;

- aumenta significativamente le capacità di spesa mensile per **alimentari** degli immigrati, ma non per i nativi (per i quali rimane sostanzialmente invariata), perché questi ultimi appartengono molto più spesso dei primi a famiglie di dimensioni assai ridotte, composte da soggetti anziani e con minori bisogni di carattere alimentare;
- consente significativi incrementi della spesa mensile in **beni durevoli**, e lo consente più per i nativi che per gli immigrati proprio perché i primi devono sostenere minori spese alimentari.
- le misure di attivazione previste dal Rg non producono effetti incisivi sull'**occupazione** (si noti che le variazioni nel tasso di partecipazione alla forza lavoro e nel tasso di disoccupazione sono dello stesso segno, peraltro negativo per i nativi e positivo per gli immigrati). Naturalmente, quest'ultimo risultato va giudicato alla luce della generale contrazione dell'occupazione indotta dalla crisi economica e tenendo conto che, in ogni caso, il Rg non genera alcun disincentivo alla partecipazione al mercato del lavoro.

GLI INSEGNAMENTI DELL'ESPERIENZA TRENTINA

L'esperienza del Rg trentino in atto, ormai, da tre anni e mezzo, dimostra che è possibile dar vita, anche nel nostro paese, a serie misure contro la povertà basate sul criterio dell'universalismo selettivo, senza per questo far saltare i bilanci pubblici. In particolare, il Rg trentino prova che quegli obiettivi possono essere raggiunti a condizione: (i) di modulare l'ammontare e la durata delle erogazioni in rapporto alla consistenza dei reali bisogni dei beneficiari, (ii) di controllare sistematicamente il rigoroso rispetto delle condizioni di ammissibilità alla misura e (iii) di accompagnare il sostegno monetario con interventi di attivazione rispetto al mercato del lavoro. In effetti, il costo medio annuo della misura trentina è stimabile in **16 milioni** di euro, pari a **meno di 3 euro al mese per residente**.

L'esperienza del Rg dimostra, infine, che le misure di reddito minimo richiedono un attento, quasi quotidiano, governo del loro funzionamento al fine di renderle via via più efficienti, eque ed efficaci. Questi risultati possono essere raggiunti solo se al disegno "politico" e "amministrativo" della misura si accompagna, fin dall'inizio, il disegno "tecnico" della sua valutazione; se quest'ultima si configura anche come rigorosa **valutazione** degli effetti, improntata alla logica controfattuale, e non solo come generico monitoraggio di carattere amministrativo e contabile; infine, se gli esiti della valutazione di impatto sono presi in seria considerazione da quanti rivestono le responsabilità politiche e amministrative.

(1) Vedi recentemente Perazzoli G., "Reddito minimo garantito: ce lo chiede l'Europa", *Micromega*, 3, 2013, pp. 175-187.

(2) Buona parte delle valutazioni sull'esperienza italiana vengono da Spano P., U. Trivellato e N. Zanini, "Le esperienze italiane di misure di contrasto della povertà: che cosa possiamo imparare?"; Quaderno tecnico n 1, 2013, che sarà presto disponibile nei siti di Acli e Caritas.

Antonio Schizzerotto: E' Professore di Sociologia presso l'Università degli Studi di Trento

Ugo Trivellato: Ugo Trivellato è professore di Statistica Economica presso la Facoltà di Scienze Statistiche dell'Università di Padova (dal 1980). È stato professore/ricercatore visitatore al CES, Università di Monaco; al CLS, Università di Århus; al Department of Economics, University of Wisconsin-Madison; al Department of Statistics, University of Uppsala. Attualmente, i suoi interessi di ricerca riguardano soprattutto: misura e analisi della partecipazione al lavoro e della disoccupazione, valutazione dell'impatto di politiche sociali, modelli strutturali e di misura nelle scienze sociali. Ha collaborato come esperto scientifico con l'OECD e con l'Eurostat. Ha fatto parte della Commissione per la Garanzia dell'Informazione Statistica, della quale è stato Presidente nel triennio 2000-2002. È membro del CEIES (European Advisory Committee on Statistical Information in the Economic and Social Spheres).